

RP. 3. 2018

2-cie IM. B. Kucharczyk

06.08.2018 Inicjatywa

Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej

Strona 1 / 1



rkp-050205/18

Numer kancelaryjny: rkp-050205/18

Rejestr: rkp Korespondencja wpływająca do Urzędu (dziennik korespondencji)

Data: 2018-08-06 11:40 Stan: Aktualny Zarejestrowane przez: finn

Temat: [E-mail] Oficjalna Petycja na mocy art. 63 Konstytucji RP w związku z art. 241 KPA

Rodzaj dokumentu:

Data pisma: 2018-08-06 Znak nadawcy:

Termin odp.: do ustalenia Data:

Czas:

Sposób wysłania: E-mail

Opis załącz.: zwalczanie uciążliwości, dane podmiotu

Odpowiedzialny: Pracownik

Liczba załącz.: 2

NADAWCA

Nazwa: Inicjatywa - Zmieniamy Gminy na Lepsze - Wszyscy walczyli ze smogiem

NIP:

Adres:

Adres email: neutralizacja-zapachow@samorząd.pl

Osoba nadawcy:

Nadawca

Lp.	Nazwa	Adres	Osoba
1			dwnik@nik.gov.pl

TREŚĆ

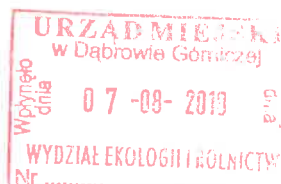
Ten e-mail został wysłany na następujące adresy: adresat.urzad@samorząd.pl, dwnik@nik.gov.pl

System FINN - Koniec wydruku.

Sporządził: Bogusława Kucharczyk

2018-08-06 13:01 Podpis:

Rejestr petycji
mgr. Bogusława Kucharczyk
m. B. Kucharczyk
P.M.
2018.08.07



Kierownik Jednostki Samorządu Terytorialnego (dalej JST) - w rozumieniu art. 33 ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t.)

Dane Podmiotu wnoszącego petycję - znajdują się poniżej oraz - w załączonym pliku sygnowanym bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym kwalifikowanym certyfikatem - stosownie do dyspozycji Ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U.2016.1579 dnia 2016.09.29) oraz przepisów art. 4 ust. 5 Ustawy o petycjach (Dz.U.2014.1195 z dnia 2014.09.05) (Dz.U.2014.1195 z dnia 2014.09.05) - **Data dostarczenia - zgodna z dyspozycją art. 61 pkt. 2 Ustawy Kodeks Cywilny (Dz.U.2017.459 t.j. z 2017.03.02)**

§1) Na mocy art. 63 Konstytucji RP w trybie Ustawy o petycjach (Dz.U.2014.1195 z dnia 2014.09.05) w związku z art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego - wnosimy petycję aby w ramach sprawowanego nadzoru - **Organ dokonał analizy założeń pod ogłaszane w przyszłości postępowania przetargowe, których przedmiotem jest zakup technologii antyodorowych – pod kątem – zdefiniowania w Gminie długofalowej polityki w tym przedmiocie.**

W odpowiedzi na przedmiotową petycję – wnosimy o poinformowanie Podmiotu składającego petycję – czy Organ poczynił przynajmniej założenia pod wzmiarkowaną długofalową politykę zwalczania uciążliwych zapachów – en bloc - wraz z unieszkodliwianiem niebezpiecznych substancji chemicznych w powietrzu.

Osnowa petycji:

Przedmiotem Petycji są sprawy dot. - wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Zdaniem – podmiotu wnoszącego petycję – realizacja zadań publicznych w obszarze niwelowania uciążliwych zapachów - w Jednostkach Samorządu Terytorialnego – jest często wykonywana ze szkodą dla mieszkańców i z **pominięciem podstawowych zasad związanych z badaniem efektywności wydatkowania środków podatkników na ten cel.**

Zakup preparatów/technologii neutralizujących odory – powinien powodować osiągnięcie stanu faktycznego, w którym na terenie właściwym miejscowo dla Gminy – zlikwidowane zostaną nie tylko nieprzyjemne zapachy, ale przede wszystkim - **szkodliwe dla zdrowia substancje toksyczne.**

Ograniczanie się jedynie do maskowania odorów i substancji toksycznych w nich zawartych – blokuje tylko reakcje psychofizjologiczne, które nie są rozwiązaniem problemu a wręcz jego nasileniem – poprzez pogorszenie stanu zdrowia sąsiadów uciążliwych przedsiębiorstw.

Mieszkańcy - w takim przypadku - nawet nie mają świadomości narażenia układu oddechowego na substancje szkodliwe.

Efektom tych nieprzemyślanych działań – jest w jeszcze większym stopniu pogorszenie zdrowia i życia mieszkańców - scilicet oszukane zostają tylko zmysły, a ciało ludzkie – już bez żadnych mechanizmów ostrzegających – w dalszym ciągu absorbuje szkodliwe związki chemiczne.

W ten sposób wydatkowane są w Gminach setki milionów złotych, a definiowane przez Gminy (Zakłady/Spółki Komunalne) - Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia – poprzez nieznamość tematu - zawierają powielane przez kolejne Gminy te same niekorzystne zapisy i wymagania – absurdalnie szkodliwe – z punktu widzenia interesu publicznego (narażenia oddechowe - mieszkańców Gminy, etc) .

Substancje te oddziałując razem z substancjami smogowymi w szczególnych warunkach atmosferycznych – dramatycznie narażają mieszkańców na uratę zdrowia. (krzyżowe oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza dramatycznie zwiększa jego toksyczność)

W Jednostkach administracji rządowej – stan faktyczny – związany z prowadzeniem długofalowej polityki w tym przedmiocie – jest o wiele lepszy – ale aby zwrócić uwagę na problematykę w skali makro – stosowny wniosek przesłaliśmy również do Ministra Środowiska.

§2) O problematyce w Gminach informują media – ad exemplum: <http://www.tvp.info/28831976/extra/smog-wisi-nad-polska/> Podane informacje budzą od dawna uzasadniony niepokój – szczególnie u osób ex professo zajmujących się przedmiotową problematyką.

Podmiot składający petycję - wychodzi z założenia, że takich substancji nie wolno maskować preparatami zapachowymi lub innymi wpływającymi na nasze zdolności percepcji gazów (np. substancje znieczulające węch), bo problem jest poważniejszy niż tylko negatywne odczucia węchowe i efekt psychofizjologiczny.

Nasi Partnerzy mają ponad 20 letnie doświadczenie w tej branży – ex professo - rozwiązując wiele problemów w empirii oraz odbywając spotkania z mieszkańcami podejmując rolę rozjemcy w konflikcie między przedsiębiorcą i lokalnym społeczeństwem.

Zatem - zdaniem podmiotu wnoszącego petycję - Gminy/Miasta – chcąc działać – pro publico bono w tym powinny zapoznać się z piśmiennictwem dostępnym w tym zakresie – oraz ewentualnie wzorować się na dobrych praktykach stosowanych w Krajach z większym doświadczeniem w tym obszarze (USA, Francja, etc) – stosujących technologie spełniające wymagania BAT (Najlepsza Dostępna Technika)
Sprawę BAT - wyjaśnia załącznik - dołączony do petycji.

§3) Chcemy działać w pełni jawnie i transparentnie - dlatego - wnosimy o opublikowanie treści petycji na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego (Adresata) - na podstawie art. 8 ust. 1 ww. Ustawy o petycjach - co jest jednoznaczne z wyrażeniem zgodny na publikację wszystkich danych Podmiotu Wnoszącego Petycję.

§4) Wnosimy o zwrotne potwierdzenie otrzymania niniejszego wniosku w trybie Ustawy o petycjach i §7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania s. i wniosków. (Dz. U. z dnia 22 stycznia 2002 r. Nr 5, poz. 46) - pod adres e-mail neutralizacja-zapachow@samorząd.pl

§5) Wnosimy o to, aby odpowiedź w ramach petycji oraz na wniosek odrębny została udzielona w przewidzianych przez Ustawodawcę terminach na adres e-mail neutralizacja-zapachow@samorząd.pl

Wniosek Odrębny:

Stosownie do dyspozycji §2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. (Dz. U. z dnia 22 stycznia 2002 r. Nr 5, poz. 46) – wnosimy o przekazanie niniejszej petycji - do wszystkich Wydziałów/Instytucji (w ramach struktury organizacyjnej Adresata) które w zakresie powierzonych zadań i kompetencji – wykonują działania związane z treścią Petycji.

Wnioskodawca:

Osoba Prawna

Szulc-Efekt sp. z o. o.

Prezes Zarządu: Adam Szulc

ul. Poligonowa 1

04-051 Warszawa
nr KRS: 0000059459
Kapitał Zakładowy: 222.000,00 pln
www.gmina.pl www.samorząd.pl

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt. 1 Ustawy o petycjach (Dz.U.2014.1195 z dnia 2014.09.05) - osobą reprezentującą Podmiot wnoszący petycję - jest Adam Szulc - Prezes Zarządu
Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt. 5 ww. Ustawy - petycja niniejsza została złożona za pomocą środków komunikacji elektronicznej - a wskazanym zwrotnym adresem jest adres wyżej podany oraz adres poczty elektronicznej: neutralizacja-zapachow@samorząd.pl
Adresatem Petycji - jest Organ ujawniony w komparycji.

Komentarz do Wniosku:

Pomimo, iż w rzeczonym wniosku powołujemy się na art. 241 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23 t.j. z dnia 2016.01.07) - w naszym mniemaniu niniejszy przedmiotowy wniosek/wnioski - nie powinny być rozpatrywane w trybie KPA.

W głównej mierze - przedmiotowy wniosek powinien być procedowany w trybie Ustawy o petycjach (Dz.U.2014.1195 z dnia 2014.09.05) lub odpowiednio Ustawy o dostępie do informacji publicznej (wynika to zazwyczaj z jego treści i powołanych podstaw prawnych). Zatem - wg. Wnioskodawcy niniejszy wniosek może być jedynie fakultatywnie rozpatrywany - jako optymalizacyjny w związku z art. 241 KPA.

W naszych wnioskach często powołujemy się na wzmiankowany art. 241 KPA - scilicet: "Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności." - w sensie możliwości otwarcia procedury sanacyjnej.

Każdy Podmiot mający styczność z Urzędem - ma prawo i obowiązek - usprawniać struktury administracji samorządowej.

Decydenci mogą również dokonać własnej interpretacji - zgodnie z brzmieniem art. 222 KPA.

Nazwa Wnioskodawca - jest dla uproszczenia stosowna jako synonim nazwy "Podmiot Wnoszący Petycję" - w rozumieniu art. 4 ust. 4 Ustawy o petycjach (Dz.U.2014.1195 z dnia 2014.09.05)

Wnioskodawca - pro forma podpisał - niniejszy wniosek - bezpiecznym kwalifikowanym podpisem elektronicznym (w załączeniu stosowne pliki) - choć według aktualnego orzecznictwa brak podpisu elektronicznego nie powoduje bezprzedmiotowości wniosku, stosownie do orzeczenia: Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie I OSK 1277/08. Podkreślamy jednocześnie, iż przedmiotowy wniosek traktujemy jako próbę usprawnienia organizacji działania Jednostek Administracji Publicznej - w celu lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Do wniosku dołączono plik podpisany bezpiecznym kwalifikowanym podpisem elektronicznym, zawiera on taką samą treść, jak ta która znajduje się w niniejszej wiadomości e-mail. Weryfikacja podpisu i odczytanie pliku wymaga posiadania oprogramowania, które bez ponoszenia opłat, można uzyskać na stronach WWW podmiotów - zgodnie z ustawą, świadczących usługi certyfikacyjne.

Celem naszych wniosków jest - sensu largo - usprawnienie, naprawa - na miarę istniejących możliwości - funkcjonowania struktur Administracji Publicznej - głównie w Gminach/Miastach - gdzie jak wynika z naszych wniosków - stan faktyczny wymaga wszczęcia procedur sanacyjnych.

W Jednostkach Pionu Administracji Rządowej - stan faktyczny jest o wiele lepszy.

Zwracamy uwagę, że Ustawodawca do tego stopnia stara się - poszerzyć spektrum możliwości porównywania cen i wyboru różnych opcji rynkowych oraz przeciwdziałać korupcji w Administracji Publicznej - że nakazał w §6 ust. 2 pkt. 2 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, (...) (Dz. U. z dnia 20 stycznia 2011 r.) - archiwizowanie, również wszystkich niezamówionych ofert, a co dopiero

petycji i wniosków optymalizacyjnych. Cieszy nas ten fakt niemiernie, przyczyni się z pewnością do większej rozważliwości w wydatkowaniu środków publicznych.

Duża ilość powoływanych przepisów prawa w przedmiotowym wniosku, wiąże się z tym, że chcemy uniknąć wyjaśniania intencji i podstaw prawnych w rozmowach telefonicznych - co rzadko, ale jednak, ciągle ma miejsce w przypadku nielicznych JST.

Jeżeli JST nie zgada się z powołanymi przepisami prawa, prosimy aby zastosowano podstawy prawne akceptowane przez JST.

Dobro Petenta i jawność życia publicznego jest naszym nadrzędnym celem, dlatego staramy się również upowszechniać zapisy Ustawowe dotyczące Wnioskowania. Kwestie te Ustawodawca podkreślił i uregulował w art. 63 Konstytucji RP: "Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej." oraz w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP "Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji."

Pamiętajmy również o przepisach zawartych inter alia: w art. 225 KPA: "§ 1. Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. § 2. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku."

Eksperci NIK piszą: "Niewielka liczba składanych wniosków o udzielenie informacji publicznej, liczba skarg złożonych do WSA, jak również liczba pozwów złożonych do sądów rejonowych, świadczyć może o braku zainteresowania w egzekwowaniu powszechnego prawa do informacji publicznej. Z drugiej strony, realizację tego prawa utrudniają podmioty zobowiązane do pełnej przejrzystości swojego działania, poprzez nieudostępnianie wymaganej informacji publicznej" [Protokół pokontrolny dostępny w sieci Internet: LBY-4101-09/2010]. Mamy nadzieję, zmienić powyższą ocenę, być może nasz wniosek choć w niewielkim stopniu - przyczyni się do zwiększenia tych wskaźników.

Oczywiście - wszelkie ewentualne postępowania - ogłoszone przez Jednostkę Administracji Publicznej - będące następstwem niniejszego wniosku - należy przeprowadzić zgodnie z rygorystycznymi zasadami wydatkowania środków publicznych - z uwzględnieniem stosowania zasad uczciwej konkurencji, przejrzystości i transparentności - zatem w pełni lege artis.

Ponownie sygnalizujemy, że do wniosku dołączono plik podpisany bezpiecznym kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Weryfikacja podpisu i odczytanie pliku wymaga posiadania oprogramowania, które bez ponoszenia opłat, można uzyskać na stronach WWW podmiotów - zgodnie z ustawą, świadczących usługi certyfikacyjne.

Jędrzej Bujny, Mikołaj Maśliński

Zwalczanie uciążliwości zapachowych w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych

Słowa kluczowe: uciążliwości zapachowe, odory, emisje substancji złowonnych, kodeks zwalczania uciążliwości zapachowych, prawo ochrony środowiska, pozwolenie zintegrowane, planowanie przestrzenne

Uciążliwości zapachowe są jedną z najczęstszych przyczyn skarg na jakość powietrza składanych do Organów Inspekcji Ochrony Środowiska. Mimo to nie ma w tej chwili aktu prawnego, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestie związane ze zwalczaniem odorów. Wobec powyższego, w niniejszym artykule przedstawiono najważniejsze przepisy polskiego oraz unijnego prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w celu ograniczenia potencjalnych lub występujących uciążliwości zapachowych. Ponadto, analizie poddano opublikowany przez Ministerstwo Środowiska we wrześniu 2016 r. kodeks przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym, a także założenia ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej z 2011 r. Celem niniejszego artykułu jest ocena obowiązujących regulacji w kontekście zapowiadanych prac legislacyjnych nad ustawą dotyczącą tej materii.

1. Wprowadzenie

Zarówno w polskim, jak i unijnym systemie prawnym nie ma w tej chwili regulacji, które w sposób kompleksowy określałyby zasady zwalczania uciążliwości zapachowych. Niemniej jednak istnieje co najmniej kilka instrumentów prawnych, które są stosowane w celu ograniczania zjawisk złowonnych. Wśród nich znajdują się również instrumenty, które mogą być z powodzeniem wykorzystywane przez właściwe organy gminy. Mowa tutaj przede wszystkim o regulacjach przewidzianych w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹, a także o narzędziach służących kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej na terenie

gminy. Ponadto należy zwrócić uwagę na szczególną pozycję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako jednego z organów właściwych do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Niezależnie od tego istnieje również wiele przepisów szczegółowych, mających na celu ograniczanie negatywnych skutków uciążliwości zapachowych. Wśród nich wyróżnia się regulacje dotyczące obiektów, których eksploatacja może stanowić potencjalne źródło emisji substancji o nieprzyjemnym zapachu, oraz regulacje określające zasady wykonywania wybranych form działalności. Często kwestia uciążliwości zapachowych stanowi także istotny element konkluzji BAT²,

¹ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.) – dalej p.o.ś.

² Obowiązek nałożony na przedsiębiorców prowadzenia działalności zgodnie z wymogami tzw. najlepszej dostępnej techniki (ang. *Best Available Techniques* – BAT).

które determinują warunki pozwoleń zintegrowanych dla poszczególnych rodzajów działalności. Co więcej, we wrześniu 2016 r. został opublikowany przez Ministerstwo Środowiska Kodeks przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym. Niewątpliwie kwestią istotną z punktu widzenia omawianej problematyki jest także pytanie o praktyczne znaczenie metodyki pomiarowej wynikającej z normy PN-EN 13725:2007 pn. „Jakość powietrza – oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”.

Mając na uwadze rozproszony materiał normatywny dotyczący uciążliwości zapachowych, celem niniejszego artykułu jest, z jednej strony, wskazanie aktualnych ram prawnych zwalczania odorów, a z drugiej – ocena obowiązujących regulacji w kontekście zapowiadanych prac legislacyjnych nad ustawą dotyczącą tej materii i próba sformułowania postulatów *de lege ferenda*. Ponadto autorzy spróbują wskazać, jaką rolę w zakresie zwalczania uciążliwości zapachowych mogą odegrać jednostki samorządu terytorialnego (JST), a w szczególności gminy. W tym kontekście analizie zostały poddane założenia do rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej z 2011 r.³

2. Prawo Unii Europejskiej

2.1. Uwagi wstępne w kontekście uwarunkowań międzynarodowych

Na poziomie prawa Unii Europejskiej nie obowiązuje w tej chwili jakikolwiek akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestię zwalczania uciążliwości zapachowych. Jako główną przyczynę tego stanu rzeczy wskazuje się, z jednej strony, trudności związane z pomiarem odorów, a z drugiej – obawy zgłaszane przez przedstawicieli niektórych sektorów gospodarczych. Braku jednolitej strategii w zakresie

zwalczania odorów upatruje się także w różnicach kulturowych, społecznych oraz edukacyjnych⁴.

Niemniej jednak od pewnego czasu pojawiają się głosy, które wskazują nie tylko na możliwość, lecz wręcz na konieczność sformułowania jednolitej strategii dotyczącej zwalczania uciążliwości zapachowych na poziomie międzynarodowym. Zwolennicy tej koncepcji upatrują w tego rodzaju inicjatywie szansę skuteczniejszej niż dotychczas walki z uciążliwościami zapachowymi⁵.

Dodatkowo argument ten wzmacnia brak przyzwolenia dla tego rodzaju uciążliwych emisji ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Przykładem w tym zakresie jest chociażby wyrok ETPCz z 16.11.2004 r.⁶ Zdaniem ETPCz, w świetle art. 8 konwencji z 4.11.1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷ „(...) jednostka ma prawo do poszanowania mieszkania w rozumieniu nie tylko właściwej przestrzeni fizycznej, lecz także w rozumieniu niezakłóconego korzystania z tej przestrzeni”. Wobec powyższego TS konsekwentnie uznaje, że „naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się do materialnych lub fizycznych naruszeń, takich jak nieuprawnione wejście do mieszkania, lecz także dotyczą tych, które nie są materialne lub fizyczne, takich jak hałas, emisje, wonie i inne formy ingerencji. Poważne naruszenie może skutkować naruszeniem prawa osoby do poszanowania jej mieszkania, jeżeli uniemożliwia jej korzystanie

⁴ L. Woźniak, *Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorum) w wybranych krajach Unii Europejskiej wraz z komentarzem na temat konsekwencji społecznych i ekonomicznych (gospodarczych) ich wprowadzenia*, Opinie i Ekspertyzy, OE-222, Warszawa 2014.

⁵ M. Brachner, K.D. Griffiths, D. Franco, H. de Melo Lisboa, *A review of odour impact criteria in selected countries around the World*, „Chemosphere” 2017/168, s. 1531–1570.

⁶ Wyrok ETPCz z 16.11.2004 r., nr 4143/02, Moreno Gomez v. Hiszpania.

⁷ Konwencja z 4.11.1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. poz. 284); dyrektywa Rady 96/61/WE z 24.09.1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. UE L 257, s. 26).

³ Projekt założeń do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej, Rządowe Centrum Legislacji, 7.04.2011 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/4752/katalog/4753#4753> (dostęp 25.07.2017 r.) – dalej założenia z 2011 r.

z wygód mieszkania”⁸. Powyższe stanowisko zostało utrzymane w późniejszych wyrokach⁹.

Tytułem wyjaśnienia należy podkreślić, że ETPCz nie jest organem sądowym Unii Europejskiej, lecz Rady Europy, a więc przepisami konwencji jest objęty jeszcze bardziej zróżnicowany krąg państw niż te będące członkami Unii. Prowadzi to zatem do wniosku, iż swoista „wolność od odorów” jest wartością uniwersalną. Wydaje się przy tym, iż daleko posunięta integracja państw członkowskich Unii Europejskiej stwarza dogodne warunki do podjęcia próby ujednolicenia przepisów w tym zakresie na poziomie wspólnotowym, a tym samym stworzenia podstaw do zainicjowania podobnych działań o zasięgu regionalnym, a nawet globalnym.

2.2. Podstawowe unijne standardy w zakresie ochrony powietrza

Wobec braku – na gruncie prawa Unii Europejskiej – jednolitych przepisów prawnych dotyczących przeciwdziałania odorom, punktem wyjścia dla rozważań dotyczących tej materii powinny być ogólne standardy w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska¹⁰.

Podstawowym aktem prawnym, który dotyczy tego obszaru, jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy¹¹. Jak przy tym wskazano w motywie 2

preambuły do dyrektywy 2008/50/WE, szczególnie ważna jest walka z emisjami zanieczyszczeń u źródła oraz identyfikacja i wdrażanie na szczeblu lokalnym, krajowym i wspólnotowym najskuteczniejszych środków, mających na celu redukcję emisji. Co więcej, w dyrektywie 2008/50/WE wskazano, iż „powinno się zapobiegać lub ograniczać emisję szkodliwych zanieczyszczeń powietrza oraz ustanowić właściwe cele dotyczące jakości powietrza, z uwzględnieniem odpowiednich norm, wytycznych i programów Światowej Organizacji Zdrowia”.

Z punktu widzenia zwalczania odorów praktyczne znaczenie dyrektywy 2008/50/WE jest jednak znikome. Co prawda, zawiera ona wskazanie podstawowych środków na rzecz ochrony i poprawy powietrza, aczkolwiek należy zaznaczyć, że żaden z nich nie odnosi się w sposób bezpośredni do problematyki związanej ze zwalczaniem odorów.

Wobec powyższego na szczególną uwagę zasługuje petycja nr 0884/2016, złożona do Parlamentu Europejskiego w sprawie uzupełnienia dyrektywy 2008/50/WE oraz przygotowania dyrektywy dotyczącej oceny poziomu zapachu w środowisku i zarządzania. Jej autorem jest grupa naukowców reprezentujących Pracownię Zapachowej Jakości Powietrza Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie. Jednym z celów wskazanej inicjatywy jest zwrócenie uwagi na konieczność sporządzenia projektu aktu ustawodawczego regulującego obecność zapachów w środowisku. W związku z powyższym „składający petycję [tj. Bogdan Ambrozek, obywatel Polski – wtrącenie M.M.] wzywa Parlament Europejski, aby zwrócił się do Komisji o przedstawienie takiego projektu”. Ponadto autorzy petycji podnoszą, że możliwe jest dokonywanie pomiaru poziomu substancji zapachowych w środowisku (np. na podstawie normy EN 13725:2003), a także wskazują na negatywne skutki odorów dla lokalnych społeczności. Wnioskodawcy zwracają również uwagę na „potrzebę włączenia substancji zapachowych do wykazu substancji zanieczyszczających podlegających dyrektywie 2008/50/WE (dyrektywa CAFE)”. Ich zdaniem

⁸ Wyrok ETPCz z 6.11.2004 r., nr 4143/02, *Moreno Gomez v. Hiszpania*.

⁹ Zob. wyrok ETPCz z 3.07.2012 r., nr 61654/08, *Martínez Martínez i Pino Manzano v. Hiszpania*.

¹⁰ L. Woźniak, *Regulacje prawne...*, s. 6; M. Górsk, *Regulacje odorowe (część 1)*, „Przegląd Komunalny” 2016/12(303). W tym miejscu wypada jedynie zasygnalizować, że dopuszczalne wydaje się – na gruncie prawa Unii Europejskiej – szukanie podstaw prawnych uzasadniających formułowanie roszczeń skierowanych przeciwko wszelkiego rodzaju emisjom zlozonym znacznie dalej. Z uwagi jednak na ramy oraz cel niniejszego artykułu przeprowadzanie tak wnikliwej analizy uznano na tym poziomie rozważań za zbędne.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1) – dalej dyrektywa 2008/50/WE.

„wymogi w sprawie poziomu niedogodności wywołanych zapachami wpłynęłyby na możliwości lokalizacji nowych instalacji emitujących zapachy w sąsiedztwie budynków mieszkalnych lub ustanowiłyby obowiązek skutecznej dezodoryzacji emitowanych gazów w tych instalacjach”¹².

Trudno w tej chwili oceniać możliwe efekty petycji, choć potencjalnie może ona stanowić swoistą inaugurację ogólnoeuropejskiej debaty dotyczącej zasad zwalczania uciążliwości zapachowych. Póki co jednak poparcie dla tej inicjatywy wyraziło zaledwie kilkadziesiąt osób. Niewątpliwie nie powinniśmy spodziewać się istotnych zmian w tym zakresie w perspektywie najbliższych kilkunastu miesięcy.

2.3. Unijny model zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom

Wprawdzie system prawa Unii Europejskiej nie przewiduje uniwersalnych regulacji dotyczących zwalczania uciążliwości zapachowych, jednak należy podkreślić, iż pewien poziom ochrony środowiska w tym zakresie jest gwarantowany poprzez system zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom. Mowa tutaj o systemie, którego podstawy określa obecnie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹³.

Podstawowa idea leżąca u podstaw tego systemu¹⁴ zakłada zastąpienie „sektorowego”

podejścia do zwalczania zanieczyszczeń (powietrze, woda, ziemia) podejściem zintegrowanym (traktowanie środowiska jako całości przy zwalczaniu zanieczyszczeń)¹⁵. Jak przy tym wskazano w motywie 3 dyrektywy IED, „stosowanie odmiennego podejścia w odniesieniu do kontrolowania emisji do powietrza, wody lub gleby traktowanych oddzielnie może stanowić zachętę do przesuwania zanieczyszczeń z jednych elementów środowiska na inne, zamiast zachęcać do ochrony środowiska jako całości”.

Praktycznym przejawem realizacji tej idei było wprowadzenie wymogu uzyskiwania tzw. pozwoleń zintegrowanych w przypadku prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie – ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności – może powodować znaczne zanieczyszczenie środowiska. Co jednak istotne, w ramach tego rodzaju pozwoleń określa się w jednej decyzji warunki dla wszystkich komponentów środowiska (powietrze, woda, ziemia)¹⁶. Innymi słowy, pozwolenie zintegrowane reguluje w sposób holistyczny nie tylko wszystkie warunki korzystania ze środowiska (emisje, zasoby), lecz także zasady prowadzenia procesu produkcyjnego czy też zasady monitorowania środowiska.

Ponadto w ramach systemu zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli nałożono na przedsiębiorców obowiązek prowadzenia działalności zgodnie z wymogami tzw. najlepszej dostępnej techniki (ang. *Best Available Techniques* – BAT). Jako narzędzie identyfikujące najlepsze dostępne techniki służą dokumenty referencyjne dotyczące najlepszych dostępnych technik (zwane dalej dokumentami referencyjnymi BAT¹⁷). Co istotne, dyrektywa IED wprowadziła obok dokumentów referencyjnych BAT także tzw. konkluzje BAT. W pewnym sensie oba dokumenty są ze sobą

¹² Petycja nr 0884/2016, którą złożył Bogdan Ambrożek (Polska) w imieniu Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie w sprawie uzupełnienia dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza oraz przygotowania dyrektywy dotyczącej oceny poziomu zapachu w środowisku i zarządzania nim.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17) – dalej dyrektywa IED.

¹⁴ *Nota bene* zainicjowanego jeszcze w drugiej połowie lat 90. na mocy dyrektywy Rady 96/61/WE z 24.09.1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. UE L 257, s. 26).

¹⁵ Dyrektywa IED.

¹⁶ Dyrektywa Rady 96/61/WE z 24.09.1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.Urz. UE L 257, s. 26).

¹⁷ W literaturze przedmiotu dokumenty referencyjne dotyczące BAT są także określane skrótem „BREF” – *BAT Reference Documents*.

powiązane, bowiem konkluzje BAT tworzone są na podstawie dokumentów referencyjnych i w rezultacie zawierają ich kluczowe elementy.

Choć oba wymienione rodzaje dokumentów stanowią odniesienie przy ustalaniu warunków pozwolenia w przypadku instalacji objętych zakresem stosowania dyrektywy IED, to jednak ich praktyczne znaczenie jest diametralnie różne. Mianowicie w świetle obowiązujących przepisów dokumenty referencyjne BAT (tzw. BREF-y) nie mają rangi aktów prawnych. W praktyce są to dokumenty pomocnicze przy określaniu poziomów odniesienia dla prawidłowego definiowania wymogów BAT dla danej instalacji, aczkolwiek nie są ani jedynym źródłem wiedzy, ani jedyną przesłanką do podejmowania decyzji odnośnie do warunków pozwolenia zintegrowanego¹⁸. Jak przy tym wskazuje M. Typko: „taki stan prawny skutkuje dużą elastycznością przy ustalaniu warunków prowadzenia działalności dla poszczególnych instalacji. Może to oznaczać istotne różnice, np. w dopuszczalnych wielkościach emisji dla podobnych instalacji funkcjonujących w różnych lokalizacjach”¹⁹.

Konkluzje BAT zostały *de facto* ustanowione w odpowiedzi na mankamenty pierwotnego systemu opartego na dokumentach referencyjnych. Zgodnie z art. 14 ust. 3 dyrektywy IED konkluzje dotyczące BAT stanowią odniesienie dla określenia warunków pozwolenia. Co więcej, konkluzje te mają rangę decyzji Komisji Europejskiej, a tym samym obowiązują bezpośrednio we wszystkich krajach Unii Europejskiej²⁰.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową analizę prawną, należy zasygnalizować, że przedstawiony model zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom oparty na konkluzjach BAT został implementowany do polskiego

systemu prawnego w drodze nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska²¹. W rezultacie fakt wydania konkluzji BAT będzie miał nie tylko znaczenie dla nowych instalacji, lecz także dla istniejących. Zgodnie bowiem z art. 215 ust. 1 p.o.ś. organ właściwy do wydania pozwolenia dokonuje analizy warunków pozwolenia zintegrowanego niezwłocznie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT odnoszących się do głównej działalności danej instalacji, lecz nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia publikacji. Jak przy tym wskazuje Krzysztof Gruszecki, ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji w przypadku przekroczenia przez organ określonego w nim terminu. Dlatego też, zdaniem tego autora, termin ten ma jedynie charakter instrukcyjny, a jego upływ nie stanowi przeszkody w dokonaniu przeglądu warunków konkretnego pozwolenia zintegrowanego²². Zgodnie natomiast z art. 215 ust. 5 p.o.ś. termin na dostosowanie instalacji do nowych wymagań, określonych w decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego, wynosi – co do zasady – 4 lata od dnia publikacji konkluzji BAT w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Powyższe wnioski mają fundamentalne znaczenie w kontekście próby wskazania ram prawnych obejmujących problematykę zwalczania uciążliwości zapachowych. Mianowicie część z przyjętych dotychczas konkluzji BAT w sposób bezpośredni odnosi się do kwestii uciążliwości zapachowych. W ramach nich są określane chociażby wymagania dotyczące organizacji procesów czy też nakładane są obowiązki stosowania wskazanych urządzeń oraz środków służących ograniczaniu uciążliwości zapachowych. Wśród przykładów konkluzji BAT, które zostały wydane dla rodzajów działalności szczególnie narażonych na uciążliwe emisje substancji złośliwych, Marek Górski wskazuje konkluzje BAT odnoszące się do emisji przemysłowych powstających

¹⁸ M. Typko, *BAT po nowemu*, „Ecomanager” 2011/1, <http://e-czytelnia.abrys.pl/ecomanager/2011-1-529/prawo-5628/bat-po-nowemu-12497> <http://e-czytelnia.abrys.pl/ecomanager/2011-1-529/prawo-5628/bat-po-nowemu-12497> (dostęp 31.07.2017).

¹⁹ M. Typko, *BAT...*

²⁰ E. Wiśniowska, *Najlepsze dostępne techniki (BAT) jako instrument ochrony środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015/3, s. 385–397.

²¹ Ustawa z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1101).

²² K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2016.

w procesie garbowania skór²³ oraz konkluzje BAT odnoszące się do produkcji masy włóknistej, papieru i tektury²⁴. Zdaniem tego autora w dalszej perspektywie istotne znaczenie mogą mieć chociażby konkluzje dotyczące procesów przetwarzania odpadów²⁵.

Odnosnie do regulacji związanych z odorami warto zwrócić uwagę na rozwiązania, które przewiduje Komisja Europejska w ramach konkluzji BAT z 15.02.2017 r. w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń²⁶. Zgodnie z pkt 1.9 „Ogólnych Konkluzji” wymienionej decyzji – zatytułowanym „Emisje zapachów” (BAT 12): „w celu zapobiegania występowaniu emisji zapachów lub, jeżeli jest to niemożliwe, ich ograniczenia, w ramach BAT należy opracować, wdrożyć i regularnie poddawać przeglądowi plan zarządzania zapachami jako część systemu zarządzania środowiskowego (zob. BAT 1), który obejmuje wszystkie następujące elementy:

- 1) protokół zawierający odpowiednie działania i harmonogramy;
- 2) protokół monitorowania zapachów;
- 3) protokół reagowania na stwierdzone przypadki wystąpienia uciążliwego zapachu;
- 4) program zapobiegania występowaniu zapachów i ich ograniczania, mający na celu

określenie ich źródeł, monitorowanie emisji zapachów (zob. BAT 26), określenie udziału poszczególnych źródeł oraz wprowadzanie środków w zakresie zapobiegania ich powstawaniu lub ograniczania ich;

- 5) przegląd historycznych przypadków wystąpienia zapachów i środków zaradczych oraz upowszechnianie wiedzy na ten temat”.

Należy przy tym zauważyć, iż stosowanie BAT 12 ma charakter warunkowy, tj. jedynie w przypadkach, w których oczekuje się, że obiekty wrażliwe odczują dokuczliwość zapachu lub gdy jego występowanie zostało stwierdzone. W ramach konkluzji BAT w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń, jako przykładowe sposoby monitorowania zapachu wskazano:

- 1) normę EN (np. z wykorzystaniem olfaktometrii dynamicznej zgodnie z normą EN 13725 w celu określenia stężenia zapachu),
- 2) metody alternatywne, dla których nie są dostępne normy EN (np. pomiar/oszacowanie narażenia na zapach, oszacowanie skutków takiego narażenia), normy ISO, normy krajowe lub inne międzynarodowe normy zapewniające uzyskiwanie danych o równorzędnej jakości naukowej.

Co więcej, konkluzje BAT wskazują także techniki, które można stosować w celu zapobiegania emisjom zapachów i ich skutkom lub, jeżeli jest to niemożliwe, ich ograniczeniu. Wśród nich wyróżniono chociażby zapewnienie odpowiedniej odległości między gospodarstwem/zespołem urządzeń a obiektem wrażliwym, stosowanie systemów oczyszczania powietrza (np. płuczka biologiczna lub biofiltr ze zraszanym złożem; filtr biologiczny; dwu- lub trzystopniowy system oczyszczania powietrza) czy też przechowywanie gnojowicy lub obornika stałego pod przykryciem.

Podsumowując tę część rozważań, warto zauważyć, że praktyczny wymiar pozwoleń zintegrowanych jest znaczący. Świadczą o tym chociażby ostatnie zmiany dyrektywy IED, a tym samym ustanowienie wiążących

²³ Decyzja wykonawcza Komisji z 11.02.2013 r. ustanawiająca konkluzje BAT zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych w odniesieniu do garbowania skór (Dz.Urz. UE L 45, s. 13).

²⁴ Dyrektywa wykonawcza Komisji z 26.09.2014 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do produkcji masy włóknistej, papieru i tektury (Dz.Urz. UE L 284, s. 76).

²⁵ M. Górski, *Regulacje prawne w zakresie uciążliwości odorowych* (część 3), „Przegląd Komunalny” 2017/2, s. 20–21.

²⁶ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/302 z 15.02.2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (Dz.Urz. UE L 43, s. 231). Zgodnie z art. 215 ust. 1 p.o.ś. czas na analizę pozwoleń zintegrowanych przez właściwy organ upływa 20.08.2017 r., a ostateczny termin na dostosowanie instalacji do wymagań określonych w Konkluzjach BAT mija 20.02.2021 r.

prawnie konkluzji BAT. Wydaje się przy tym, że w związku ze stopniowym wydawaniem nowych konkluzji BAT dla poszczególnych branż, może dojść do stopniowego rozwoju technik ograniczających emisję substancji złoonych.

2.4. Pozostałe elementy unijnego prawa ochrony środowiska

Próba kompleksowego odniesienia się do kwestii związanych ze zwalczaniem uciążliwości zapachowych na poziomie prawa Unii Europejskiej wymaga uwzględnienia także wielu innych instrumentów prawnych z zakresu ochrony środowiska. Należy przy tym zauważyć, że wiele rozwiązań krajowych wywodzi się właśnie z prawa wspólnotowego, jak chociażby wspomniane wcześniej pozwolenia zintegrowane²⁷. Wśród innych norm prawnych tego rodzaju można wskazać także przepisy odnoszące się do ocen oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć, dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku czy zwalczania skutków awarii przemysłowych²⁸. Z uwagi jednak na transpozycję do prawa polskiego wymienionych instrumentów prawa ochrony środowiska dalsze ich omawianie w tym miejscu uznano za potrzeby tych rozważań za zbędne.

2.5. Norma EN 13725:2003 na tle prawa unijnego

Istotne znaczenie w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej odgrywa europejska norma EN 13725:2003 (z uwzględnieniem poprawki AC:2006), zatytułowana „jakość powietrza – oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”. Norma ta została opracowana w latach 1991–2003

przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN – *Comité Européen de Normalisation*) w celu zapewnienia wspólnej podstawy dla ocen emisji substancji zapachowoczynnych (norma EN 13725:2003 została w identycznej formie przyjęta w lipcu 2007 r. przez Polski Komitet Normalizacyjny jako norma PN-EN 13725:2007). Należy jednak zaznaczyć, iż CEN jest prywatnym stowarzyszeniem technicznym typu *non-profit*, działającym w ramach prawa belgijskiego z siedzibą w Brukseli²⁹. Co prawda, jego członkami są narodowe komitety normalizacyjne ze wszystkich państw Unii Europejskiej, w tym Polski Komitet Normalizacyjny³⁰, jednak przyjmowane przez CEN normy nie mają charakteru norm prawnych bezpośrednio obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Mimo to odniesienie do powyższej normy znalazło się w niektórych dokumentach referencyjnych wydawanych na podstawie dyrektywy IED (np. BREF dla przemysłu przetwarzania odpadów), a nawet w konkluzjach BAT (np. w konkluzjach BAT w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń). Również niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej odwołują się bezpośrednio do normy EN 13725:2003 w różnego rodzaju poradnikach i wytycznych dotyczących zwalczania uciążliwości zapachowych³¹.

Niewątpliwie norma EN 13725:2003 stanowi ważny punkt odniesienia w dyskusji na temat ujednolicania standardów zwalczania uciążliwości zapachowych, aczkolwiek obecnie jest ona przede wszystkim instrumentem o charakterze pomocniczym. Co więcej, określa ona jedynie metodykę pomiarów, bez sposobu oceny uzyskanych wyników czy też dopuszczalnych wartości dla substancji zapachowych w powietrzu³². Biorąc przy tym pod uwagę, że stosowana w niej metoda olfaktometrii dynamicznej opiera się na zespołach oceniających jakość

²⁷ Co prawda, część regulacji krajowych z zakresu prawa ochrony środowiska rozwijała się współbieżnie (np. przepisy dotyczące udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych) lub niezależnie, jednak obecnie w dużej mierze ich ramy w poszczególnych państwach członkowskich są determinowane przez unijne standardy.

²⁸ W. Radecki, *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, Wrocław 2010.

²⁹ L. Woźniak, *Regulacje prawne...*, s. 8.

³⁰ CEN, *Members*, <https://standards.cen.eu/dyn/www/?p=CENWEB:5:::NO:::> (dostęp 25.07.2017 r.).

³¹ Szerzej na temat samej normy EN 13725:2003 zob.

L. Woźniak, *Regulacje prawne...*, s. 13–16.

³² L. Woźniak, *Regulacje prawne...*, s. 13–16.

powietrza, pojawiają się często zarzuty o braku jej wiarygodności z uwagi na subiektywne odczucia zapachowe.

3. Prawo polskie

Na gruncie prawa polskiego – podobnie jak w przypadku systemu prawa Unii Europejskiej – nie ma w tej chwili aktu prawnego, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestię zwalczania uciążliwości zapachowych. Należy jednak zauważyć, że kilka lat temu została podjęta próba uregulowania kwestii uciążliwości zapachowych w odrębnej ustawie. Przejawem tego były opublikowane w 2011 r. założenia do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Niemniej jednak prace legislacyjne dotyczące ustawy odorowej zostały zatrzymane już na etapie konsultacji społecznych, a przedstawione założenia nie przerodziły się nawet we wstępny projekt ustawy.

3.1. Kompetencje gminy w założeniach do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej

Odnosząc się do założeń projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej z 2011 r.³³, warto zwrócić uwagę na szczególne kompetencje, jakie projektodawcy tego aktu planowali powierzyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Mianowicie w założeniach z 2011 r. zaproponowano wprowadzenie specjalnego postępowania w sprawie ograniczenia lub eliminacji uciążliwości zapachowej w przypadku wystąpienia zjawisk złowonnych. Wskazane postępowanie miało być inicjowane z urzędu lub na wniosek złożony przez sołtysa lub co najmniej 10% mieszkańców sołectwa.

Co istotne, postępowanie w sprawie uciążliwości zapachowej powodowanej powszechnym lub zwykłym korzystaniem ze środowiska

miało być prowadzone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast w zakresie innym niż powszechne lub zwykłe korzystanie ze środowiska proponowano jego prowadzenie przez organ właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska, o którym mowa w ustawie – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z założeniami z 2011 r. w trakcie postępowania właściwy organ miałby przeprowadzać wizję lokalną z udziałem wszystkich zainteresowanych i ekspertów w celu przesądzenia o konieczności wykonania oceny zapachowej powietrza przez grupę pomiarową – niezależny podmiot. Zarówno grupa przeprowadzająca wizję lokalną, jak i grupa pomiarowa miały być wyposażone w uprawnienia umożliwiające prawidłowe prowadzenie czynności. Mowa tutaj w szczególności o możliwości wstępu na teren, na którym zlokalizowane są źródła uciążliwości zapachowej, i pobierania próbek. Należy przy tym zauważyć, że projektodawcy zaproponowali, aby ocenę jakości zapachowej przeprowadzać z zastosowaniem metody sensorycznej z wykorzystaniem grupy sensorycznej, zgodnie z wytycznymi zawartymi w normie PN-EN 13725:2007 „Jakość powietrza – Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”.

W świetle założeń z 2011 r. w przypadku stwierdzenia uciążliwości zapachowej wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub inny właściwy organ miał wydawać decyzję, w której ustali działania, jakie mają być podjęte w celu eliminacji lub ograniczenia danej uciążliwości. Przy wydawaniu decyzji należałoby uwzględniać wnioski i dowody przedstawione przez podmiot prowadzący działalność powodującą tę uciążliwość, uwzględniając warunki techniczne, ekonomiczne oraz interes społeczny. Przed wydaniem decyzji organ zasięgałby opinii wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska w zakresie działań, jakie mają być podjęte w celu eliminacji lub ograniczenia uciążliwości zapachowych.

Decyzja, o której mowa, miała – zgodnie z założeniami z 2011 r. – zobowiązywać podmiot odpowiedzialny za emisję do podjęcia działań

³³ Projekt założeń do projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej, Rządowe Centrum Legislacji, 7.04.2011, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/4752/katalog/4753#4753> (dostęp 25.07.2017 r.) – dalej założenia z 2011 r.

mających na celu eliminację lub ograniczenie uciążliwości zapachowej, w szczególności do:

- 1) zmiany procedur postępowania z materiałami i substancjami wonnymi;
- 2) zmiany procesu produkcyjnego poprzez zastosowanie w cyklu produkcyjnym substancji i materiałów o mniejszej uciążliwości zapachowej;
- 3) hermetyzacji procesu poprzez np. budowanie hermetycznych linii produkcyjnych lub ich fragmentów (kabiny lakiernicze), hermetyzacji pomieszczeń produkcyjnych;
- 4) stosowania urządzeń eliminujących odory (filtry, płuczki, katalizatory, techniki plazmowe, sorbenty);
- 5) dezodoryzacji;
- 6) zastosowanie najlepszych dostępnych technik w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ponadto w celu zwiększenia stopnia wykonania tej decyzji rozważano wprowadzenie dodatkowych bodźców ekonomicznych w postaci możliwości nakładania kar administracyjnych na podmiot niewykonujący decyzji. Co ciekawe, dochody z tego tytułu miały stanowić dochód właściwych organów, tj. funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także właściwych JST. Dodatkowo zaproponowano, aby wymienione środki były wykorzystywane wyłącznie na działania związane z ograniczeniem lub wyeliminowaniem uciążliwości zapachowej.

Założenia z 2011 r. przewidywały także – obok instrumentów finansowych – stosowanie specjalnych programów naprawczych wobec podmiotów, które posiadają pozwolenia na emisję gazów albo pozwolenia zintegrowane. W przypadku, gdy działania zrealizowane w ramach programu naprawczego nie przynosiłyby oczekiwanych efektów, istniałaby możliwość ustalania dla źródła w drodze decyzji administracyjnej wartości dopuszczalnych stężeń dla zidentyfikowanych substancji.

Zgodnie z założeniami z 2011 r. jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie dostosowałby (w terminie określonym w decyzji administracyjnej) prowadzonej działalności

do sposobu postępowania zmierzającego do wyeliminowania albo ograniczenia uciążliwości zapachowej wskazanego w opisanych decyzjach, miałby ponosić karę administracyjną z tytułu niewykonania tej decyzji. Jednostką właściwą do wykonywania kontroli miały być właściwe w sprawie wydania decyzji organy, w tym wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organy te miałyby możliwość egzekwowania niewykonanych obowiązków poprzez nałożenie i ewentualne dochodzenie wymienionej kary administracyjnej.

Wysokość kary za każdy dzień zwłoki w dostosowaniu prowadzonej działalności do sposobu postępowania zmierzającego do wyeliminowania albo ograniczenia uciążliwości zapachowej wskazanego w decyzji proponowano ustalić w wysokości:

- 1) 50 zł – w przypadku podmiotu, którego powszechne albo zwykle korzystanie ze środowiska powoduje uciążliwość zapachową;
- 2) w przypadku podmiotu prowadzącego działalność powodującą uciążliwość zapachową w ramach innego niż powszechne lub zwykle korzystanie ze środowiska:
 - a) 500 zł – dla podmiotu prowadzącego małe przedsiębiorstwo lub mikroprzedsiębiorstwo,
 - b) 1000 zł – dla pozostałych podmiotów.

Niewątpliwie – z jednej strony – rozwiązania zaproponowane w założeniach z 2011 r. stanowiłyby istotny instrument zwalczania uciążliwości zapachowych. Mianowicie programy naprawcze i związane z nimi sankcje powinny stanowić silny bodziec do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia uciążliwości zapachowej powodowanej przez określoną działalność. Z drugiej jednak strony – założenia projektu były szeroko krytykowane w toku konsultacji społecznych, co wynikało z obawy przez nadmierną ingerencją organów w swobodę przedsiębiorstw, których profil działalności gospodarczej stwarza ryzyko wystąpienia emisji złośliwych. Zdaniem przedstawicieli poszczególnych branż, a w szczególności branży rolnospożywczej, wprowadzenie tak daleko idących

regulacji mogłoby doprowadzić do wzrostu kosztów produkcji związanych z koniecznością podjęcia stosownych inwestycji, a w konsekwencji – do ograniczenia konkurencyjności polskich przedsiębiorców. Co więcej, podnoszono także, że skuteczniejszym sposobem zwalczania problemów złowonnych jest w praktyce podejmowanie działań prewencyjnych, przy wykorzystaniu już istniejących instrumentów prawnych w postaci chociażby decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz narzędzi służących kształtowaniu ładu przestrzennego.

Wobec powyższych uwag ostatecznie odstąpiono od prac legislacyjnych nad rzezoną ustawą, a wskazane założenia nigdy nie znalazły przełożenia w treści stosownych przepisów prawnych.

3.2. Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej

Fiasko założeń projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej z 2011 r. nie przerwało dyskusji dotyczącej tej materii. Mianowicie z uwagi na napływające interpelacje poselskie, zapytania senatorskie, skargi mieszkańców i apele samorządów dotyczące problemu uciążliwości zapachowej kierownictwo resortu środowiska podjęło decyzję o wznowieniu prac mających na celu rozwiązanie tego problemu³⁴. Prace legislacyjne w tym zakresie zostały podzielone na trzy etapy. Pierwszy – już zakończony – zakładał opracowanie materiału informacyjno-edukacyjnego w postaci wytycznych technicznych, tj. Kodeksu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej (dalej jako kodeks). Ostatecznie ten dokument został opublikowany we wrześniu 2016 r.³⁵

Jak przy tym wynika z komunikatów Ministerstwa Środowiska, wymieniony kodeks został opracowany przede wszystkim w celu popularyzacji informacji o metodach ograniczenia uciążliwości zapachowej oraz negatywnym jej wpływie na ludzi i środowisko naturalne, a tym samym ma służyć podniesieniu jakości życia mieszkańców narażonych na uciążliwość zapachową. Autorzy kodeksu jednoznacznie wskazali, iż liczą „na jego wykorzystanie przez samorządowców szczebla wojewódzkiego i lokalnego oraz przedsiębiorców w celu ograniczenia uciążliwości zapachowej prowadzonej działalności”.

Powyższe stwierdzenie może budzić wątpliwości co do tego, na czym będzie polegało „wykorzystanie” kodeksu przez organy administracji publicznej. Poza jakąkolwiek dyskusją pozostaje bowiem fakt, że kodeks uciążliwości zapachowych nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. Dlatego też określenie tego dokumentu mianem kodeksu jest dość mylące. Mowa tutaj bowiem o opracowaniu, które zawiera z jednej strony zestawienie aktualnych regulacji prawnych, a z drugiej – swoisty zbiór dobrych praktyk, które mogą przyczynić się do ograniczenia uciążliwości zapachowej. Wobec powyższego nie powinien on w żadnym wypadku wpływać na sytuację prawną podmiotów spoza aparatu administracji publicznej³⁶.

W ramach drugiego etapu prac nad ustawą odorową Ministerstwo Środowiska zleciło przygotowywanie szczegółowej ekspertyzy, która zawiera listę substancji i związków chemicznych będących przyczyną najdotkliwszych uciążliwości zapachowych³⁷. Powyższe opracowanie zostało podzielone na część teoretyczną oraz część

³⁴ Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, *Odpowiedź na interpelację z dnia 25 marca 2016 r., znak: K8INT2073*, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/323A0944/%24FILE/i02073-o1.pdf> (dostęp 25.07.2017 r.).

³⁵ Ministerstwo Środowiska, Departament Ochrony Powietrza i Klimatu, *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej z dnia 5 września 2016 r.*, https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/zwozniak_skan-28092016114631.pdf (dostęp 25.07.2017 r.).

³⁶ Szerzej na temat charakteru prawnego Kodeksu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej: M. Maśliński, T. Mądry, *Kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej – charakter prawny i znaczenie dla branży wodociągowej*, „Forum Eksploatatora” 2017/1, s. 63–64.

³⁷ J. Zwoździak (kierownik tematu), *Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Środowiska ze środków NFOŚiGW. Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej*, listopad 2016 (niepublikowane).

praktyczną. W części teoretycznej zawarto informacje dotyczące uregulowań prawnych związanych z oddziaływaniem uciążliwości zapachowej w innych krajach na świecie, a także opis analizy możliwości wystąpienia związków chemicznych potencjalnie uciążliwych zapachowo w różnych procesach technologicznych działalności przemysłowej w Polsce. Wreszcie w ramach ekspertyzy określono listę substancji i związków chemicznych uciążliwych zapachowo, a także poziom ich oddziaływania, prezentując (jeżeli było to możliwe) ich stężenia w powietrzu oraz poziom oddziaływania zapachowego. Podsumowaniem pierwszej części jest charakterystyka wpływu wybranych najczęściej występujących substancji na zdrowie człowieka i komponenty środowiska.

W drugiej części opracowania, tj. w części praktycznej, zaproponowano określenie jednostek zapachowych odorów oraz wartości graniczne dla substancji potencjalnie wysoko uciążliwych zapachowo oraz potencjalnie istotnie uciążliwych zapachowo. Wartości te zostały określone w stosunku do rodzajów działalności, jakie autorzy opracowania proponują objąć uregulowaniami prawnymi. Ponadto ekspertyza zawiera metodyki referencyjne pomiarów, a w szczególności metody oceny zapachowej jakości powietrza dla określenia emisji i immisji. Warto przy tym zauważyć, że zespół odpowiedzialny za przygotowanie tego dokumentu zaproponował, aby w przypadku możliwości precyzyjnego określenia poszczególnych odorantów u źródła, w sektorach gospodarki, dla których określono dopuszczalne poziomy substancji w powietrzu, zastosować metody chromatograficzne oceny jakości powietrza. Jak przy tym wskazali autorzy, zastosowanie tej metody pozwala „jednoznacznie określić źródło i wpływ poszczególnych odorantów na jakość powietrza, a tym samym umożliwia docelowo opracowanie lub wskazanie dostępnej techniki ograniczania oddziaływania zapachowego, co również ma swoje przełożenie na ekonomię inwestycji prośrodowiskowych”³⁸.

Z kolei w odniesieniu do metod olfaktometrycznych wskazano, że mają one zastosowanie w przypadku gałęzi przemysłu o bardzo złożonym stopniu oddziaływania i szerokiej liście substancji i związków złośliwych. Ponadto autorzy ekspertyzy zarekomendowali, aby w przypadku stwierdzenia oddziaływania zapachowego przez poszczególne podmioty gospodarcze lub przemysłowe wprowadzić roczny „monitoring oddziaływania zapachowego wraz z modelowaniem dyspersji zapachów (dostępnymi metodami referencyjnymi określonymi prawem) w okresie letnim”³⁹. Przy czym wybór miesiąca letniego jest rekomendowany z uwagi na największy stopień oddziaływania zapachowego, a także największą liczbą skarg społecznych.

Ostateczna konkluzja, płynąca z opracowania przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Środowiska, jest jednoznaczna: problem uciążliwości zapachowej wymaga w Polsce prawnego rozwiązania. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż cytowane opracowanie stanowi niezwykle cenne źródło wiedzy w kontekście planowanych prac legislacyjnych nad wskazanym problemem. Jak przy tym wynika z wcześniejszych zapowiedzi Ministerstwa Środowiska, wskazana ekspertyza ma stanowić punkt wyjścia dla trzeciego etapu omawianego procesu, czyli prac legislacyjnych nad ustawą o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej i rozporządzeń wykonawczych do niej.

3.3. Instrumenty prawne przewidziane w ustawie – Prawo ochrony środowiska

Niezależnie od planowanej od lat ustawy, która w sposób kompleksowy regulowałaby kwestię uciążliwości zapachowych, obowiązuje wiele przepisów, które w sposób pośredni już dziś mogą być wykorzystywane w celu zwalczania zjawisk złośliwych.

Podstawowe instrumenty w tym zakresie przewiduje ustawa – Prawo ochrony

³⁸ J. Zwoździak (kierownik tematu), *Ekspertyza przygotowana na zlecenie...*, s. 149.

³⁹ J. Zwoździak (kierownik tematu), *Ekspertyza przygotowana na zlecenie...*, s. 149.

środowiska. Tytułem przykładu można wskazać chociażby instytucje prawne przewidziane w art. 362 p.o.ś., z której może skorzystać właściwy organ ochrony środowiska. I tak, przepisy zawarte w art. 362 p.o.ś. konstruują w zasadzie trzy instytucje prawne mające charakter instytucji odpowiedzialności administracyjno-prawnej. Mianowicie na gruncie art. 362 p.o.ś. wyróżniono w doktrynie „sankcyjną decyzję zobowiązującą”, która umożliwia nałożenie na korzystającego ze środowiska, który negatywnie na nie oddziałuje, określonych obowiązków o charakterze materialnym. Mowa tutaj o swoistej sankcji w postaci nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W tego rodzaju decyzji organ ochrony środowiska może określić:

- 1) zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
- 2) czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego;
- 3) termin wykonania obowiązku.

Ponadto w literaturze przedmiotu wyróżnia się instytucję nazywaną quasi-odszkodowaniem administracyjnym bądź zadośćuczynieniem administracyjnym. Również w tym wypadku pojawia się decyzja sankcyjna, ale nakładająca zobowiązanie finansowe⁴⁰.

Na uwagę zasługuje także art. 363 p.o.ś., który przewiduje rozwiązanie komplementarne wobec wcześniej omówionego art. 362 p.o.ś. Przepis ten przewiduje odpowiedzialność osób fizycznych negatywnie oddziałujących na środowisko. Mianowicie wójt, burmistrz lub prezydent miasta mogą, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do:

- 1) ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia,

- 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zaznaczyć, że instrumenty przewidziane w art. 362 p.o.ś. mogą znaleźć zastosowanie w przypadku, gdy emisje złozone są efektem wykonywanej działalności gospodarczej, natomiast decyzja sankcyjna, o której mowa w art. 363 p.o.ś., będzie mogła zostać wydana wobec osoby fizycznej odpowiedzialnej za emisje odorowe, których wystąpienie nie jest związane z prowadzoną przez tę osobę działalnością gospodarczą⁴¹.

Kolejnym instrumentem uregulowanym w ustawie – Prawo ochrony środowiska, a istotnym z punktu widzenia problematyki odorowej, jest system pozwoleń emisyjnych, z pozwoleniem zintegrowanym na czele (zob. art. 182 i n. p.o.ś.). Mając przy tym na uwadze fakt, że istotą pozwolenia zintegrowanego przedstawiono w związku z omawianiem przepisów prawa Unii Europejskiej, dalsza analiza w tym zakresie została pominięta.

W toku niniejszej analizy nie można pominąć art. 222 p.o.ś. Przepis ten stanowi podstawę prawną do ustanowienia standardów emisyjnych. Innymi słowy, przepis ten umożliwia kształtowanie parametrów jakości powietrza poprzez ustanowienie wartości odniesienia substancji w powietrzu, w tym także wartości odniesienia dla substancji zapachowych. Tego rodzaju „wartości odniesienia” mają charakter zbliżony do standardu emisyjnego. Jak przy tym wskazuje Marek Górski, jest to „instrument pomocny do ustalenia ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza w pozwoleniu emisyjnym”⁴².

Należy przy tym zauważyć, że w świetle art. 222 ust. 5 p.o.ś. minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, może określić, w drodze rozporządzenia, wartości odniesienia

⁴⁰ M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.

⁴¹ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 1021–1047.

⁴² M. Górski, *Regulacje odorowe (część 1)*, „Przegląd Komunalny” 2016/12 (303).

substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza. W tego rodzaju rozporządzeniu powinny znaleźć się zróżnicowane w zależności od przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu:

- 1) wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
- 2) dopuszczalne częstotliwości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
- 3) okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów substancji zapachowych w powietrzu.

Dodatkowo w ramach tego rodzaju rozporządzenia możliwe jest ustalenie takich elementów jak:

- 1) czas obowiązywania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu;
- 2) zależność wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu lub dopuszczalnych częstotliwości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu od jakości zapachu;
- 3) rodzaje instalacji, dla których ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się, uwzględniając wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, że Ministerstwo Środowiska podejmowało próby wprowadzenia rozporządzenia w sprawie wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metod oceny zapachowej jakości powietrza. Ostatecznie jednak, po ocenie uwag otrzymanych w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz w związku z pojawieniem się licznych zarzutów wobec metodyki pomiarowej zawartej w normie EN 13725:2007 „Jakość powietrza – oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”, resort odstąpił od kontynuowania prac legislacyjnych⁴³.

⁴³ J. Zwoździak (kierownik tematu), *Ekspertyza przygotowana na zlecenie...*

Niewątpliwe szanse na skonsumowanie kompetencji przewidzianej w art. 222 ust. 5 p.o.ś. wzrosły wraz z przygotowaniem – na zlecenie Ministerstwa Środowiska – ekspertyzy zawierającej listę substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowych. Póki co, resort nie informuje o żadnych działaniach, które dotyczyłyby powyższej kwestii.

3.4. Ocena oddziaływania na środowisko

Wśród kluczowych regulacji prawnych, odnoszących się do szeroko rozumianej problematyki uciążliwości zapachowych, Marek Górski wskazuje m.in. „procedurę oceny oddziaływania na środowisko”, której podstawowe zasady zostały uregulowane w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁴. Należy przy tym zauważyć, że w tym zakresie szczególne kompetencje przysługują również wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Mianowicie w świetle art. 75 ust. 1 ustawy środowiskowej jednym z organów właściwych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Jak przy tym wskazuje Marek Górski, „pomimo że w orzeczeniach sądów administracyjnych stosunkowo najczęstsze jest stanowisko stwierdzające, że «mimo wynikającego z art. 85 ustawy obowiązku ochrony powietrza ustawodawca nie przewidział w polskim porządku prawnym ochrony powietrza przed zapachami, a jedynie przed określonymi substancjami w powietrzu. Zapach czy też odór jest substancją niemierzalną, zaś jego odczuwanie w każdym przypadku ma charakter subiektywny. Zapachy, pomimo iż mogą być uciążliwe, nie mogą być badane, ponieważ w polskim systemie prawnym

⁴⁴ Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405) – dalej ustawa środowiskowa.

nie istnieją normy prawne, które odnosiłyby się do zapachów»⁴⁵, to jednak można zauważyć wykształcenie się pewnej linii orzeczniczej, w szczególności na szczeblu NSA. Zgodnie z nią organy nie mogą w swoich rozstrzygnięciach pomijać kwestii potencjalnych uciążliwości odorowych planowanego przedsięwzięcia czy związanych z wykonaniem przyjmowanego projektu danego dokumentu”.

Idąc krok dalej w rozważaniach Marka Górskiego, warto zwrócić uwagę na dwa wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie, które potwierdzają pojawienie się nurtu odrębnego od dotychczasowej linii orzeczniczej⁴⁶. Mowa tutaj mianowicie o rozstrzygnięciach WSA w Krakowie z 30.06.2016 r.⁴⁷ (wyrok nieprawomocny) oraz z 24.04.2015 r.⁴⁸, które – *nota bene* – zapadły na kanwie tej samej sprawy.

Abstrahując od analizy stanu faktycznego, należy zwrócić uwagę na główne konstatacje sądu. Zdaniem WSA w Krakowie „działalność powodująca uciążliwość zapachową negatywnie oddziałuje na środowisko rozumiane przede wszystkim w niniejszej sprawie jako zdrowie ludzi mieszkających w otoczeniu inwestycji. Poza sporem bowiem pozostaje, że choć intensywny smród pochodzący z hodowli trzody chlewnej, zapewne nie wpływa na zdrowie fizyczne człowieka (nie wywołuje np. bezpośredniego zagrożenia zatruciem), to jednak niewątpliwie czyni codzienne życie sąsiadów nieznośnym, również dlatego, że nie jest to uciążliwość chwilowa czy krótkotrwała, ale ciągła. Inwestor może swoje zamierzenie zrealizować lub od niego odstąpić, trudno natomiast wymagać od właścicieli

sąsiednich nieruchomości, aby przenieśli swe domy i centra życiowe w zupełnie inne miejsce, ze względu na cudze plany inwestycyjne”.

Ponadto w tym wręcz precedensowym orzeczeniu WSA podnosi z całą stanowczością, „iż stwierdzenie zawarte w zaskarżonej decyzji o tym, że zapachy nie są mierzalne, nie jest prawdziwe”. Powyższe stwierdzenie stanowi istotne przełamanie dominującego w orzecznictwie stanowiska o swoistej „niemierzalności” zapachu⁴⁹. Warto przy tym zauważyć, że WSA w Krakowie przytacza konkretną metodę pomiaru odorów w powietrzu, a mianowicie „naukę zwaną olfaktometrią”. Dodatkowo w treści orzeczenia pojawiają się przykładowe placówki badawcze, które zajmują się badaniem jakości zapachu w otoczeniu (placówki wskazane w treści wyroku to: Pracownia Zapachowej Jakości Powietrza, działająca w ramach Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, oraz Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego).

Niewątpliwie wskazane wyroki mogą stanowić kolejny argument przemawiający za realnymi podstawami do uregulowania kwestii uciążliwości zapachowych.

3.5. Zasady kształtowania i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy

Jednymi z najbardziej skutecznych działań ograniczających lokalizowanie uciążliwych przedsięwzięć są kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁰ uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. W związku z powyższym potencjalne negatywne skutki planowanych działań i przedsięwzięć powinny podlegać identyfikacji jeszcze przed

⁴⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 2.10.2013 r., II SA/Łd 468/13, LEX nr 1387615.

⁴⁶ Jako jej przejaw autorzy niniejszej publikacji oprócz cytowanego przez M. Górskiego wyroku uznają m.in. wyroki NSA: z 1.07.2008 r., II OSK 766/07, LEX nr 565673; z 2.02.2010 r., II OSK 223/09, LEX nr 592007; wyrok WSA w Białymstoku z 15.09.2016 r., II SA/Bk 443/16, LEX nr 2147062.

⁴⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 30.06.2016 r., II SA/Kr 407/16, LEX nr 2085170 – wyrok nieprawomocny.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 24.04.2015 r., II SA/Kr 113/15, LEX nr 1787511.

⁴⁹ Zob. np. wyrok NSA z 1.07.2008 r., II OSK 766/07, LEX nr 565673.

⁵⁰ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073).

przystąpieniem do realizacji, na etapie opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, które przed przyjęciem wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Mając na uwadze powyższe, w celu minimalizacji negatywnych skutków planowanych przedsięwzięć możliwe jest wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy zapisu o zakazie lokalizacji określonego obiektu, który może być potencjalnym źródłem uciążliwości zapachowej.

Jak przy tym wskazuje Marek Górski, „w praktyce gminy z tego narzędzia korzystają raczej w niewielkim zakresie, co spowodowane jest wieloma przyczynami, takimi jak skomplikowanie i długotrwałość procesu przyjmowania planu, stosunkowo duże koszty procedury, w tym koszty związane z ograniczaniem dopuszczalności sposobów wykorzystania terenów, czy dość ściśle związane przyjętym już planem”. Niemniej jednak mimo złożoności i kosztowności tego procesu – jest to niewątpliwie wciąż jeden z najskuteczniejszych sposobów zwalczania uciążliwości odorowych.

3.6. Podstawy roszczeń cywilnoprawnych

Przeprowadzona analiza nie może oczywiście pomijać cywilistycznej koncepcji immisji. Mianowicie, art. 144 ustawy – Kodeks cywilny⁵¹ przewiduje, iż „właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”. Innymi słowy, przepis ten ogranicza właściciela nieruchomości w ten sposób, iż nakazuje mu powstrzymanie się przy wykonywaniu prawa własności od takich działań lub zaniechań na nieruchomości, które zakłócają korzystanie z nieruchomości

sąsiednich w stopniu przekraczającym pewną granicę w postaci przeciętnej miary wynikającej ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych⁵². Według przeważającego w piśmiennictwie poglądu art. 144 k.c. dotyczy tylko immisji pośrednich, tzn. takiego działania na nieruchomości wyjściowej, którego skutki przenikają w sposób naturalny na nieruchomość sąsiednią np. poprzez hałas, wibracje czy też analizowany w niniejszym artykule zapach.

Jak przy tym wskazuje się w doktrynie, w razie przekroczenia tej granicy właścicielowi nieruchomości sąsiedniej przysługuje przede wszystkim roszczenie negatoryjne o zaniechanie naruszeń i przywrócenie stanu zgodnego z prawem (art. 222 § 2 k.c.), w tym także dokonanie określonych działań pozytywnych, bez których przywrócenie do stanu zgodnego z prawem nie byłoby możliwe⁵³. Kwestią osobną jest natomiast żądanie zaniechania immisji na podstawie art. 24 k.c., a więc za pomocą środków ochrony dóbr osobistych.

Co przy tym istotne, roszczenia w związku z występowaniem uciążliwych zapachów są kierowane zarówno przeciwko podmiotom eksploatującym instalację do zagospodarowania odpadów⁵⁴, jak i w „zwykłych” relacjach sąsiedzkich⁵⁵. Niemniej jednak ramy niniejszego artykułu nie pozwalają omówić kwestii związanych z cywilnoprawnymi aspektami immisji w sposób wyczerpujący.

3.7. Regulacje szczegółowe dla poszczególnych rodzajów działalności

Niezależnie od przepisów o charakterze ogólnym jest wiele aktów prawnych, które

⁵² J. Gudowski (red.), J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe*, LEX 2016, komentarz do art. 144.

⁵³ Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.).

⁵⁴ Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 17.02.2015 r., I ACa 448/14, LEX nr 1765943.

⁵⁵ Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 25.01.2017 r., III Ca 1038/16, LEX nr 2250590.

⁵¹ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.) – dalej k.c.

odnoszą się do kwestii uciążliwości zapachowych z punktu widzenia specyfiki danej branży.

Tytułem przykładu można wskazać chociażby stosowne przepisy ustawy o odpadach⁵⁶. I tak, art. 16 tej ustawy wskazuje, że gospodarka odpadami nie może powodować m.in. uciążliwości przez hałas lub zapach. Akty wykonawcze do ustawy o odpadach regulują kwestie szczegółowe dotyczące chociażby komunalnych osadów ściekowych. Mowa tutaj mianowicie o art. 96 ustawy o odpadach, a także wydanym na podstawie tego przepisu rozporządzeniu Ministra Środowiska z 6.02.2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych⁵⁷, które określa szczegółowe warunki stosowania, w tym dawkowanie osadów oraz zakres, częstotliwość i metody referencyjne badań komunalnych osadów ściekowych i gruntów, na których te osady mają być stosowane. Kwestie odorowo-odpadowe są istotne także z punktu widzenia spalarni odpadów, ich transportu czy też składowania.

Co więcej, problem emisji substancji złośliwych jest regulowany także m.in.:

- 1) ustawą z 10.07.2007 r. o nawozach i nawożeniu⁵⁸ w zakresie zasad postępowania z nawozami naturalnymi;
- 2) rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie szczególnych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczanie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁵⁹ w związku z ustawą – Prawo wodne⁶⁰;
- 3) ustawą – Prawo budowlane⁶¹, na podstawie której art. 7 wydano:

- a) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie⁶²,
- b) rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶³,
- c) rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie⁶⁴.

4. Podsumowanie

Przedstawiony w niniejszym artykule materiał normatywny, odnoszący się do kwestii

⁵⁶ Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.).

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 6.02.2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz.U. poz. 257).

⁵⁸ Ustawa z 10.07.2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2017 r. poz. 668 ze zm.).

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23.12.2002 r. w sprawie szczególnych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczanie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz.U. z 2003 r. poz. 44).

⁶⁰ Ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121).

⁶¹ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332).

⁶² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7.10.1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. z 2014 r. poz. 81 ze zm.). Rozporządzeniem nałożono obowiązek przechowywania odchodów zwierzęcych w postaci płynnej w szczelnych, zamkniętych zbiornikach. Działanie to ma na celu zwiększenie efektywności redukcji emisji amoniaku i minimalizację tym samym uciążliwości zapachowej źródła. Wymagane jest także wprowadzanie szpaleru roślinności średnio- oraz wysokopiennej pomiędzy obiektami, będącymi źródłem odorantów, a budynkami mieszkalnymi.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422). Akt ten wskazuje minimalną odległość położenia obiektów inwentarskich od budynków mieszkalnych wynoszącą co najmniej 8 m.

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21.11.2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1853 ze zm.). Rozporządzenie to określa warunki lokalizacji oraz konstrukcji stacji paliw, zbiorników służących do przechowywania paliw oraz transportu ropy naftowej. Uregulowane wskazania mają na celu zapobieganie niekontrolowanemu rozszczelnieniom zbiorników, rurociągów oraz wyciekom substancji, będących źródłem emisji związków zapachowo-czynnych. Wyszczególniono także nasadzenia roślinności w zakresie metod ograniczających dyspersję odorów.

związanych z uciążliwościami zapachowymi, nie ma charakteru wyczerpującego. Niemniej jednak przeprowadzona analiza prowadzi do pewnych ogólnych wniosków.

Truizmem jest stwierdzenie, że zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i prawa polskiego nie ma w tej chwili norm prawnych, które w sposób kompleksowy regulowałyby tę kwestię. Warto przy tym zauważyć, iż z punktu widzenia zwalczania odorów praktyczne znaczenie wspomnianej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy jest obecnie znikome. Podejmowane są jednak pewne kroki w celu zmiany tego stanu rzeczy (petycja nr 0884/2016 złożona w Parlamencie Europejskim), aczkolwiek póki co pozostaje ona poza obszarem szerszego zainteresowania. W praktyce zatem skuteczniejszym środkiem chroniącym przed odorami niż dyrektywa 2008/50/WE są przede wszystkim konkluzje BAT, a częściowo także dokumenty referencyjne BAT (tzw. BREF-y).

Z punktu widzenia natomiast polskich warunkowań prawnych należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że od lat podejmowane są nieskuteczne próby kompleksowego uregulowania problematyki odorowej. Wprawdzie istnieją instrumenty o charakterze ogólnym (np. art. 222, 362 i 363 p.o.ś., system ocen oddziaływania na środowisko, system pozwoleń zintegrowanych, procedury planowania i zagospodarowania przestrzennego), jednak ich skuteczność pozostawia wiele do życzenia. Wydaje się przy tym, iż te instrumenty prawne gwarantują na poziomie gminy podejmowanie określonych działań, mających na celu powstrzymanie uciążliwości zapachowych. W porównaniu jednak z instrumentami przedstawionymi w założeniach projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej z 2011 r. są to instrumenty przede wszystkim o charakterze prewencyjnym. Niestety często na etapie planowania przestrzennego czy też postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowych aspekt odorowy nie jest wystarczająco eksponowany.

Wobec powyższego, a także z uwagi na występujące trudności w toku dotychczasowych

prac legislacyjnych nad ustawą odorową, prawodawca ograniczał się często do ingerencji punktowej, skierowanej w określony segment działalności gospodarczej. Implikacją tego rodzaju podejścia jest uregulowanie, w mniej lub bardziej precyzyjny sposób, zasad prowadzenia działalności bądź sytuowania instalacji będących potencjalnym źródłem tego rodzaju emisji. Takie postępowanie prowadzi do inflacji prawa, która jest niekorzystna zarówno z punktu widzenia adresatów tych norm (np. przedsiębiorców), jak i podmiotów narażonych na emisje złozone. Wynika to z faktu, że rozproszony i wciąż rozszerzający się materiał normatywny utrudnia stosowanie, a w konsekwencji – egzekwowanie prawa.

Wobec powyższego dotychczasowa skuteczność polskich norm prawnych pozostawia wiele do życzenia. O ile przy tym pozytywnie można ocenić inicjatywę Ministerstwa Środowiska polegającą na opracowaniu dokumentu pod nazwą „kodeks przeciwdziałania uciążliwości zapachowej”, o tyle należy wyrazić wątpliwości co do tego, w jaki sposób organy administracji publicznej będą go stosowały w toku prowadzonych przez siebie postępowań. Należy bowiem zauważyć, że nie jest on w żadnym wypadku źródłem prawa, a jedynie stanowi opracowanie informacyjno-edukacyjne (swoisty zbiór dobrych praktyk). Oznacza to, że wspomniany kodeks nie powinien być podstawą kształtowania praw i obowiązków jednostek.

Na tle wciąż nierozwiązanych problemów dotyczących uciążliwości odorowych aktualny wydaje się postulat, zgodnie z którym konieczne jest przyjęcie ustawy o zwalczaniu uciążliwości zapachowych. Niewątpliwie tego rodzaju akt pozwoliłby uporządkować otoczenie prawne w tym zakresie. Na możliwość, a wręcz konieczność prawnego rozwiązania tej kwestii wskazują także autorzy ekspertyzy *Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej*, przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Środowiska. W tym kontekście warto również poddać pod dyskusję ewentualną próbę wykorzystania wyników tej

ekspertyzy w celu przygotowania projektu rozporządzenia określającego wartości odniesienia dla substancji zapachowych w powietrzu, o którym mowa w art. 222 p.o.ś. Ponadto kwestią kluczową wydaje się wskazanie metodyki oceny

zapachowej jakości powietrza, a także zaakcentowanie konieczności badania potencjalnych uciążliwości odorowych w toku postępowań związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Summary

Jędrzej Bujny, Mikołaj Maśliński, *Prevention of odour nuisance in the light of the currently applicable law*

Odour nuisances are one of the most common causes of complaints about air quality submitted to the Environmental Protection Inspection Authorities. Even so, there is currently no act of law which comprehensively deals with matters related to odour prevention. Therefore, this article describes the most important provisions of Polish and EU law that can be used to limit potential or actual odour nuisances. Furthermore, the Code of Odour Nuisance Prevention published by the Ministry of the Environment in September 2016 and the draft Act on Odour Nuisance Prevention of 2011 have been analysed. The objective of this paper is to assess the applicable regulations in the context of the forthcoming legislative work on the Act on this matter.

Keywords: *odour nuisance, odours, emissions of malodorous substances, Code of Odour Nuisance Prevention, Environmental Protection Law, integrated permit, land planning*

dr Jędrzej Bujny

jest adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, radcą prawnym.

Mikołaj Maśliński

jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, prawnikiem w kancelarii prawnej.